

# O Bem-estar em um Estado de Desigualdades e de Autonomias Político-administrativas: Autonomia *Versus* Igualdade

Daniela Bandeira de Freitas

*Juíza de Direito do TJ/RJ. Pós-graduada pela PUC/RJ. Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - Portugal.*

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Objeto

Um dos limites à descentralização político-administrativa em matéria de bem-estar é objeto de atenção deste trabalho em razão da sua importância no que diz respeito à efetivação e concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais. É o princípio da igualdade que no Estado democrático e de bem-estar ganha *status* de princípio constitucional, de valor e de direito fundamental, sob a ótica dos cidadãos quanto à fruição dos direitos sociais. A igualdade real, exigência do bem-estar e opção política constitucional no Estado brasileiro, passa a atuar como uma força de contenção importante à descentralização dos poderes administrativos e políticos do Estado. Então, como funciona o princípio da igualdade real, exigida pela Constituição em matéria de bem-estar, em um Estado de autonomias político-administrativas e de autonomias administrativas? Em

última análise, o que se pretende solucionar é a busca pelo equilíbrio entre o princípio da igualdade, expressa segundo um critério de discriminação razoável e segundo a noção de um mínimo de dignidade e de um mínimo de uniformidade de condições de vida a todos os cidadãos; e o princípio da descentralização, exigência de um Estado pluralista e democrático, baseado no incremento da participação política nas decisões do Estado.

## **1.2. Metodologia**

Será dada ênfase a um dos limites ao processo de descentralização: o princípio da igualdade no Estado de bem-estar no Brasil como opção política constitucional de justiça social. Será analisada a dicotomia entre igualdade e autonomias político-administrativas no âmbito da divisão territorial do Estado brasileiro, na busca pelo equilíbrio necessário entre a descentralização, fundada no pluralismo político e administrativo do Estado democrático e a igualdade, baseada em um critério de um mínimo de dignidade humana e uniformidade de vida entre todos os cidadãos.

## **2. O ESTADO DE BEM-ESTAR E OS DIREITOS SOCIAIS, CULTURAIS E ECONÔMICOS COMO OPÇÃO POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE JUSTIÇA SOCIAL E IGUALDADE REAL**

### **2.1. O Estado de bem-estar como Estado social**

O Estado de bem-estar é antes de tudo um Estado social<sup>1</sup>, ao fundamentar os seus objetivos na concepção de justiça social que começa por ser uma bandeira da doutrina social da Igreja e que, ao longo do século XX, se transforma em uma reivindicação geral de todos os movimentos políticos com um mínimo de aspirações à construção de um mundo melhor e mais justo<sup>2</sup>. O poder público passa, então, a direcionar suas decisões e atividades, tendo como fim a concretização da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, se-

---

<sup>1</sup> Otero, Paulo. *O Poder de Substituição em Direito Administrativo. Enquadramento dogmático-constitucional*. Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Vol II. Ed: Lex. Lisboa, 1995. P. 521.

<sup>2</sup> Amaral, Diogo Freitas do. "O Princípio da Justiça no Artigo 266 da Constituição". *In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*. Ed: Coimbra. Coimbra, 2001. P. 695.

gundo o princípio igualitário de igual oportunidade e bens para todos, o qual, segundo a matriz econômica de cada país, sofrerá maior ou menor intensidade.

A idéia de justiça associada à igualdade é antiga e remonta à Grécia antiga, segundo a filosofia de Platão e Aristóteles<sup>3</sup>, e é objeto de preocupação dos filósofos desde a Idade Média até os tempos modernos<sup>4</sup>. Em tempos contemporâneos, a famosa teoria da justiça de John Rawls chega à conclusão de que as noções fundamentais da justiça são, por um lado, a exigência de igualdade e, por outro, a promoção das desigualdades necessárias para beneficiar os mais desfavorecidos<sup>5</sup>. Esta teoria representa uma contribuição significativa para os princípios de justiça social desenvolvidos na segunda metade do século XX e introduz uma vertente democrática<sup>6</sup> aos princípios de concretização da justiça social e do Estado de bem-estar, ao defender a importância da diferença social e do pluralismo, como fatores de análise necessários à implantação do modelo de bem-estar socioeconômico.

O processo democrático<sup>7</sup> modifica as bases da concepção de justiça social, não só ao trazê-la para o âmbito da participação política, com o alargamento das bases do sufrágio que possibilitou uma maior participação no processo político<sup>8</sup>, como, também, ao introduzir a idéia de respeito à dignidade da pessoa humana, alçada ao

---

<sup>3</sup> Para Aristóteles, respeitar a lei era respeitar a igualdade. Este filósofo, também, traz a distinção entre justiça distributiva e justiça corretiva. A primeira dará ensejo à construção das teorias sobre a proporcionalidade aplicada nas relações entre os indivíduos e o Estado. Cf. Amaral, Diogo Freitas do. "O Princípio....". *Op. cit.* P. 686 a 691.

<sup>4</sup> Cf. *Ibidem.* Amaral, Diogo Freitas do. "O Princípio.....". P. 691 a 698.

<sup>5</sup> Cf. Rawls, John. **Uma Teoria da Justiça**. Ed: Editorial Presença. Tradução Carlos Pinto Correia. Lisboa, 2001. P. 28: "(...) É necessário um conjunto de princípios que permitam optar por entre as diversas formas de ordenação social que determinam esta divisão dos benefícios, bem como obter um acordo sobre a repartição adequada dos mesmos. Estes princípios são os da justiça social: são eles que fornecem um critério para a atribuição de direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definem a distribuição adequada dos encargos e benefícios da cooperação social."

<sup>6</sup> Cf. *Ibidem.* Rawls, John. **Uma Teoria.....** P. 78 a 84.

<sup>7</sup> Sobre o princípio da democracia econômica, social e cultural ter a mesma dignidade constitucional do princípio do Estado de direito e da democracia política, todavia ele apresenta uma dimensão teleológica de fim do Estado e uma dimensão impositivo-constitucional, por ser uma tarefa do Estado. Cf. Canotilho, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Ed: Almedina. 7ª edição (reimpressão). Coimbra, 2000. P. 337.

<sup>8</sup> Bonavides, Paulo. "O Princípio da Igualdade como Limitação à Atuação do Estado". In **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, nº 2. Julho e dezembro de 2003. Ed: Método. São Paulo, 2003. P. 218 e 219.

nível de norma constitucional em muitos países, na qualidade de princípio fundamental do Estado, tal como ocorre no Brasil (artigo 1º, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil). Desta forma, a justiça social, hoje, no Estado de direito democrático deve ser concebida como "o conjunto de valores que impõem ao Estado e a todos os cidadãos a obrigação de dar a cada um o que lhe é devido, em função da dignidade da pessoa humana"<sup>9</sup>. A dignidade da pessoa aparece como critério geral orientador acerca do que, em nome da justiça, é ou não devido a cada um e modifica a própria concepção de Estado que passa a ser entendido como instrumento que não existe para atingir seus próprios fins, mas sim para servir aos seus cidadãos, assegurando e promovendo a sua dignidade individual e/ou coletiva, a sua autonomia, a liberdade e o bem-estar<sup>10</sup>.

## 2.2. O princípio da igualdade no Estado social

O princípio da igualdade reconstruído no Estado social tem por fundamento os critérios da universalidade dos direitos sociais, econômicos e culturais e da igualdade real destes mesmos direitos<sup>11</sup>. Estes dois critérios transformaram-se em tarefas fundamentais do Estado, v.g. o Estado brasileiro, através do artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil que dispõe, por sua vez, ser objetivo fundamental do Estado: "Promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". A igualdade justa, é, portanto, um critério de justiça social, que, em última análise, a ordem jurídica se propõe a realizar<sup>12</sup>. A concretização do bem-estar não pode, por isso, assentar em um mero critério de igualdade formal, porque este não satisfaz as atuais exigências axiológicas do ideal de justiça<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Amaral, Diogo Freitas do. "O Princípio....". *Op. cit.* P. 699.

<sup>10</sup> Novais, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Ed: Coimbra. Coimbra, 2004. P. 51 a 54.

<sup>11</sup> Campoamor, Alfonso Fernández-Miranda. "El Estado Social". *In Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 69. Ano 23. Madrid, setembro/dezembro, 2003. P. 164 e 165.

<sup>12</sup> Otero, Paulo. *O Poder de Substituição....*V. II. *Op. cit.* P. 588.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Otero, Paulo. *O Poder de Substituição....*V. II. *Op. cit.* P. 588.

A igualdade real<sup>14</sup> é a aposta do Estado social<sup>15</sup> que vem de encontro ao critério da justiça social e justifica a inclusão nos rol dos direitos fundamentais, dos direitos sociais, econômicos e culturais<sup>16</sup>, que, muito embora gozem de um regime jurídico diferenciado dos direitos fundamentais de primeira geração (liberdades e garantias individuais), introduzem a dimensão positiva da concretização destes direitos pelo Estado, e em última análise, pela própria Administração Pública. Logo, não só o Estado, no âmbito de suas decisões políticas, mas, também, a Administração Pública, no papel de concretizadora das políticas de bem-estar, passam a estar vinculados ao princípio da justiça e, conseqüentemente, ao princípio da igualdade real, a ele subjacente. O Estado social, desta forma, assume a tarefa de promover a igualdade real como uma função política, através do poder político de decisão sobre a direção socioeconômica do Estado; como função econômica, através da qual organiza, dirige e planeja a economia do Estado e de sua sociedade; e uma função social, por meio da qual garante a liberdade e o mínimo existencial necessário ao respeito da dignidade da pessoa humana<sup>17</sup>. Esta liberdade social exige a atuação positiva do Estado, não só através da prestação dos serviços básicos de forma individual a cada cidadão, mas também, através da garantia de que todos os cidadãos residentes no território de um mesmo país, possam gozar dos mesmos benefícios sociais, econômicos e culturais, sem discriminação em razão de sexo, cor, raça, região etc.

A igualdade real no Estado de bem-estar é<sup>18</sup>: 1) um valor, por ser concebida como um dos valores superiores do ordenamento ju-

---

<sup>14</sup> Sobre a igualdade real. Cf. Albuquerque, Martin de. *Da Igualdade. Introdução à Jurisprudência*. Ed: Almedina. Coimbra, 1993. P. 71 a 79.

<sup>15</sup> Del Moral, Antonio Torres. "¿Qué Igualdad?" *In Revista de Derecho Político*, nº 44. Madrid, 1998. P. 80 e 81; Cf. Canotilho, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Ed: Coimbra. 2ª edição. Coimbra, 2001. P. 390 a 392: "(...) Concomitantemente, a caracterização constitucional do princípio da igualdade como direito "à igualdade de oportunidades" pressupõe uma ordenação política e uma direção do processo social de troca, que, segundo o conhecido teorema de Arrow, ou falsifica imediatamente a distribuição de preferências sociais ou conduz a um programa de direcção inconsistente. Uma constituição dirigente assenta no alargamento da função de direcção, coordenação e planificação estadual (...)."

<sup>16</sup> O Estado de bem-estar envolve a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Cf. Otero, Paulo. *O Poder de Substituição....* V. II. *Op. cit.* P. 593.

<sup>17</sup> Del Moral, Antonio Torres. "¿Qué Igualdad?...". *Op. cit.* P. 83.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Del Moral, Antonio Torres. "¿Qué Igualdad?...". P. 86 a 95.

rídico do Estado português e do brasileiro; 2) um direito fundamental<sup>19</sup>, quando pensada sob a ótica do cidadão destinatário das funções prestadoras do Estado social; 3) e um princípio jurídico-político que informa todo o ordenamento do Estado, vinculando-o ao princípio da justiça e da dignidade da pessoa humana. Da mesma forma que o Estado de bem-estar encontra-se vinculado aos princípios da igualdade real, justiça social e dignidade da pessoa humana, à sua Administração Pública impõe-se atuar de acordo com estes princípios, o que altera completamente o paradigma do respeito estrito à legalidade, pois a concepção de um ato injusto não pode ser mais entendida como ato contrário à lei, mas sim, como ato contrário ao princípio da justiça<sup>20</sup> e propõe uma atitude ativa no sentido do dever de corrigir as desigualdades sociais e as injustiças<sup>21</sup>, ao garantir a todos um mínimo de dignidade de vida e de igual oportunidade<sup>22</sup>.

O bem-estar social compreende, assim, as tarefas do Estado em promover a efetivação dos direitos sociais, culturais e econômicos. As normas constitucionais que tratam sobre estes direitos são classificadas pela doutrina do direito constitucional como normas programáticas<sup>23</sup> que apontam os objetivos que o Estado deve cumprir, não só no âmbito político<sup>24</sup> (governativo e legislativo), como também, e principalmente, na esfera da Administração Pública, como instrumento de efetivação das políticas econômicas, sociais e culturais. Este programa social e econômico traduz a opção política de determinado Estado, em determinada conjuntura econômica e social, e reflete as próprias necessidades da sociedade em dada época e

---

<sup>19</sup> Sobre a igualdade como direito. Cf. Alexy, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Ed: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993. P. 381 a 418.

<sup>20</sup> Amaral, Diogo Freitas do. "O Princípio....". *Op. cit.* P. 701 a 704.

<sup>21</sup> No sentido da função distribuidora do Estado, em especial, quanto às normas constitucionais de direito econômico que assumem especial relevo. Cf. Otero, Paulo. **O Poder de Substituição....** V. II. *Op. cit.* P. 593 e 594.

<sup>22</sup> Doehring, Karl. "Estado Social, Estado de Derecho". In Abendroth, Wolfgang. Forsthoff, Ernest. Doehring, Karl. **El Estado Social**. Ed: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986. P. 167 e 168.

<sup>23</sup> Canotilho, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Ed: Coimbra. Coimbra, 2004. P. 36 a 39; Canotilho, J. J. Gomes. **Direito....** *Op. cit.* P. 474 e 475.

<sup>24</sup> Sobre os direitos de prestação social serem direitos de "fins políticos de realização gradual" sob a "reserva do possível". Cf. Andrade, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Ed: Almedina. 3ª edição. Coimbra, 2006. P. 191 a 195.

vincula, não só a esfera dos órgãos políticos do Estado, como toda a Administração Pública. O Estado planifica, guia, intervém, presta, distribui e assume, ou pelo menos deveria assumir, um papel ativo na concretização do programa estabelecido pela Constituição<sup>25</sup>. E, assim, tem o dever de garantir o cumprimento e a prestação dos direitos sociais e econômicos, com o objetivo de aumentar o bem-estar social e econômico e a qualidade de vida das pessoas, em especial, das mais desfavorecidas.

O Estado, assim, deve buscar diminuir as desigualdades, como forma de atender à finalidade de igualar as condições de vida dos indivíduos que residem em seu território. Como é fato, avultam as diferenças sociais e econômicas, no Brasil, país com dimensões continentais e diversidade de culturas e graves desequilíbrios sociais regionais. A Constituição, por isso, ao definir as políticas públicas sociais, culturais e econômicas procura conciliar a busca pela igualdade das condições de vida de seus cidadãos, também como tarefa fundamental do Estado.

Os direitos sociais, econômicos e culturais possuem, portanto, uma estreita conexão com as tarefas do Estado<sup>26</sup>, segundo a dimensão impositiva das normas constitucionais que assumem o caráter de normas prospectivas. Esta imposição de concretização da democracia, da justiça social e da igualdade real vincula todos os órgãos do Estado, sejam eles políticos<sup>27</sup> ou administrativos e, também, todas as entidades descentralizadas do Estado, em grau de autonomia político-territorial<sup>28</sup>, administrativa e até mesmo, aquelas pessoas coletivas de direito privado que executam tarefas administrativas de prestação de serviços públicos de interesse geral.

---

<sup>25</sup> Hesse, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Ed: Sergio Antonio Fabris Editor. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre, 1998. P. 174 a 177.

<sup>26</sup> Miranda, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV. Direitos Fundamentais. Ed: Coimbra. Coimbra, 2004. P. 385 a 387.

<sup>27</sup> Sobre os direitos fundamentais sociais na qualidade de mandato dirigido ao legislador. Cf. Weber, Albrecht. "Estado Social, Direitos Fundamentais Sociais e Segurança Social na República Federal da Alemanha." *In* **Direitos Constitucional. Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho**. Ed: Dialética. São Paulo, 1979. P. 15 a 18.

<sup>28</sup> Miranda, Jorge. **Manual.....** Tomo IV. *Op. cit.* P. 387 a 389.

É fácil chegar à conclusão de que a concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais e, em última análise, a implantação efetiva do Estado de bem-estar, implica um esforço do Estado, que deposita nos órgãos políticos e administrativos a realização dos ideais constitucionais, e encontra dificuldades associadas aos custos e ao orçamento público e à própria infra-estrutura necessária, sem falar em outras questões de ordem conjuntural, como por exemplo as crises internacionais. A democracia social depende, assim, do que a doutrina denomina de reserva do possível<sup>29</sup>, conexa à garantia do mínimo social e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Além das dificuldades ligadas às despesas públicas necessárias à concretização da democracia social em sua plenitude, avulta a problemática associada ao princípio da igualdade real, imposição constitucional quanto aos direitos sociais, econômicos e culturais, que entra em conflito com o princípio constitucional da descentralização político-administrativa. Ou seja, a igualdade real aqui aparece como uma força centralizadora das opções e decisões político-administrativas do Estado, porém, por outro lado, o Estado não pode suprimir totalmente a margem de livre decisão político-administrativa dos Estados no Brasil, sob pena de violar o princípio da autonomia e o próprio pacto federativo.

Portanto, a questão que se coloca é:

### **3. COMO FUNCIONA O PRINCÍPIO DA IGUALDADE EM UM ESTADO DE AUTONOMIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS?**

#### **3.1. A dicotomia: igualdade *versus* descentralização**

Um dos problemas mais interessantes do Estado moderno democrático, fundado no pluralismo político e administrativo no que se refere à divisão de poderes dentro seu território, é a dicotomia<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> "Uma breve introdução sobre a dogmática da concepção da reserva do possível". Cf. Canotilho, J.J. Gomes. *O Direito.....Op. cit.* P. 480 a 482.

<sup>30</sup> Cf. Bonavides, Paulo. "O Princípio da Igualdade....". *Op. cit.* P. 210: "O primeiro contraste que se nos oferece é exatamente este pertinente à relação de igualdade e liberdade como valores fundamentais da convivência e princípios de uma ordem jurídica traçada segundo a inspiração de um ideal de justiça, paz e segurança. Conduzidos ao plano histórico, exprimem eles, respectivamente, os dois ordenamentos - chaves do Estado moderno, a saber, as duas formas sucessivas que o molde ideológico de organização política do Estado ocidental tomou nos dois últimos séculos: o Estado liberal, abraçado à liberdade, com o culto da personalidade como valoração tutelar, e o Estado social, preso à igualdade, como culto democrático da dignidade humana."



que se estabelece entre autonomia, assente na liberdade e na participação política necessárias ao exercício do processo democrático, e a igualdade, baseada no conceito de unidade do Estado em relação àquelas matérias e questões que constituem o núcleo essencial da manutenção do próprio Estado como entidade independente de seus próprios cidadãos. Em última análise, o Estado de bem-estar, o Estado de direito e o Estado democrático assumem como valores a liberdade e a igualdade<sup>31</sup>, responsáveis por dimensionar os princípios da igualdade real individual e institucional<sup>32</sup> e o princípio da autonomia ou da descentralização político-administrativa. De um lado, o bem-estar conduz à concepção de justiça social e de iguais oportunidades e direitos para todos, de outro, a democracia conduz à liberdade e à participação nos processos de decisão político-administrativa do Estado, exigindo das entidades fracionadas, no âmbito do território do Estado, um papel ativo na condução das políticas socioeconômicas, cuja competência do Estado central não poderá suprimir.

As formas de Estado complexas que pressupõem a descentralização política e administrativa parcial ou total, possuem o desafio político e institucional de realizar os valores da liberdade, ou seja, da autonomia, e da igualdade de todos os cidadãos quanto aos níveis de prestação dos direitos sociais, econômicos e culturais. O pluralismo territorial não pode descuidar da igualdade substancial quanto ao desfrute dos serviços de bem-estar e melhoria da qualidade de vida de cada cidadão<sup>33</sup>. A igualdade deve funcionar como elemento homogeneizador da coesão social e econômica dentro da estrutura estatal<sup>34</sup>. Esta coesão, em última análise, contribuirá para a própria legitimidade dos princípios regionais e federais<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Díaz, Jose Ramon Cossio. *Estado Social y Derechos de Prestacion*. Ed: Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989. P. 35 a 40.

<sup>32</sup> Cf. Echavarría, Juan José Solozábal. "El Estado Social como Estado Autonômico". In *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 3. 1º semestre 1999. Madrid, 1999. P. 69: "En un Estado descentralizado la igualdad ha de consistir en el mantenimiento de unos criterios de homogeneidad institucional básicos y en la exigencia de que todos los ciudadanos compartan el mismo status jurídico elemental."

<sup>33</sup> Fernández-Valmayor, José Luis Carro. "Pluralismo Territorial y Estado Social en la Perspectiva Nacional e Comunitária". In *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 291. Enero/abril 2003. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2003. P. 216 e 217.

<sup>34</sup> *Ibidem*. Fernández-Valmayor, José Luis Carro. "Pluralismo....". P. 216 e 217.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Fernández-Valmayor, José Luis Carro. "Pluralismo....". P. 216 e 217.

O princípio da autonomia favorece a diversidade regional, não só em matéria de decisão política, como em matéria de concretização das políticas de bem-estar em cada entidade autónoma, intensificando as desigualdades regionais no âmbito do território de um mesmo Estado. A ordem jurídica, em especial o sistema das normas constitucionais, deve encontrar limites à autonomia. A igualdade é, então, inserida no rol dos princípios de contenção da expansão da margem de livre decisão político-administrativa das entidades autónomas e deve ser aplicada sempre em ponderação<sup>36</sup> com a margem de liberdade expressa através do núcleo essencial da autonomia, sob pena de se privilegiar de forma demasiada a autonomia e ensejar um processo de perda de legitimidade e identidade políticas do próprio Estado, considerado segundo o princípio da unidade. Os limites à autonomia são matérias de reserva constitucional<sup>37</sup> e passam pela determinação ou pela escolha política de cada país. Esta escolha terá por base a opção de quais serão os direitos ou serviços que deverão ter um tratamento unitário e quais aqueles poderão gozar de um tratamento diferenciado em razão das diferenças de cada região do território do Estado<sup>38</sup>. Os direitos e serviços unificados serão, conseqüentemente, matérias de competência exclusiva do Estado central. Já as de tratamento diferenciado farão parte do rol de competências das demais entidades fragmentadas ao longo do território do Estado. Uma vez não exercida a competência por parte dos entes fracionados, o Estado poderá atuar de forma subsidiária ou complementar, a fim de resguardar o mínimo de igualdade na fruição dos direitos e serviços entre todos os cidadãos. Há ainda uma margem de competências concorrentes, sobre as quais o Estado central, em respeito aos princípios da igualdade e da unidade, possui o poder de editar normas e direções administrativas de caráter geral que

---

<sup>36</sup> Cueva, Enrique Lucas Murillo de la. "Cláusulas de Igualdad y Autonomía Política en la Constitución Española de 1978". In Morodo, Raúl y Vega, Pedro de. *Estudios de Teoría Del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*. Tomo IV. Madrid, 2000. P. 2628 e 2629.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Cueva, Enrique Lucas Murillo de la. "Cláusulas de Igualdad....". P. 2629 e 2630.

<sup>38</sup> Sobre a questão da atuação das entidades autónomas no desenvolvimento e na concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais. Cf. Echavarría, Juan José Solozábal. "El Estado Social....". *Op. cit.* P. 66 e 67.

acabam por vincular as decisões políticas das entidades autônomas. Porém, a conciliação com o princípio da autonomia impede que as normas gerais constituam mecanismos de supressão total da margem decisória das entidades autônomas<sup>39</sup>.

Este jogo de equilíbrio entre igualdade e autonomia operou no plano social, econômico e cultural dos diversos países do hemisfério ocidental, alterações substanciais, em especial patrocinadas pelo processo de abertura democrática em muitos deles após a década de 1960, período em que se passou a desenvolver uma nova concepção de bem-estar: o bem-estar justo, participativo e igualitário, fundado no princípio da dignidade da pessoa humana. A crescente intervenção do Estado nos setores social e econômico, através de planos de direção, com a institucionalização de amplas garantias sociais, propiciou um processo de homogeneização e centralização das políticas de bem-estar<sup>40</sup>. Porém, a abertura política, com a ampliação das bases de sufrágio e a crescente participação política e administrativa no âmbito dos processos de tomada de decisão por parte do Estado, exigiram a descentralização das suas funções, de forma a atender, também, as demandas por uma maior eficiência e rapidez na prestação dos serviços de interesse público.

### **3.2. A dicotomia no Estado federal brasileiro**

A definição do regime republicano e da forma de organização federativa para o Estado brasileiro na Constituição de 1988 suscita algumas questões relevantes no tocante à autonomia político-administrativa e a igualdade real dos direitos sociais, econômicos e culturais, podendo ser apontadas duas em especial: 1) Como o princípio da igualdade de oportunidades, inerente aos direitos sociais, econômicos e culturais configura-se, levando em consideração o princípio da autonomia dos entes federados?; 2) Quais os impactos do processo de definição do regime de colaboração, a partir de 1996, para as desigualdades regionais na oferta destes direitos?

---

<sup>39</sup> Otero, Paulo. "Autonomia Regional, Igualdade e Administração de Bem-estar". In *Revista O Direito*. Ano 130. Tomo I-II. Lisboa, 1998. P. 93 e 94.

<sup>40</sup> Bonavides, Paulo. "O Princípio da Igualdade....". *Op. cit.* P. 218 e 219.

O federalismo pode ser definido como uma forma de organização que combina autonomia e interdependência das unidades nacionais. As variações de contexto histórico nos países que adotaram o federalismo concorreram para muitas flexibilizações conceituais, de maneira que é possível identificar três matrizes<sup>41</sup> segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados: a) o federalismo dual, modelo original dessa forma de organização elaborada e implementada nos Estados Unidos; b) o federalismo centralizado, transformação do modelo dual em que as unidades nacionais tornam-se, praticamente, agentes administrativos do governo central, como no período das medidas de intervenção do *new deal* e na época do regime militar autoritário no Brasil; c) e o federalismo cooperativo, em que as unidades nacionais e o governo central têm ação conjunta e capacidade de autogoverno, como na Alemanha. Estas matrizes guardam aproximações com o federalismo fiscal, na medida em que as relações intergovernamentais são determinadas, em grande parte, pelo modo de distribuição dos recursos e das competências entre os entes federados.

O pressuposto do federalismo é uma organização territorial e política que vise a garantir a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais. É, portanto, uma forma de governo regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais. As políticas de ampliação do acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais podem refletir um caráter de igualdade ou de desigualdade das coletividades políticas regionais, traduzidas no modo como os governos autônomos realizam as oportunidades de fruição destes direitos de permanência e de padrão de qualidade.

A Constituição Federal de 1988 definiu a base do Estado federativo brasileiro a partir de uma matriz cooperativa<sup>42</sup> de repartição de competências, em que coexistem competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados, tanto nos aspec-

---

<sup>41</sup> Almeida, Maria Hermínia Tavares de. "Federalismo e Políticas Sociais". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), nº 28. Junho de 1995. P. 88 a 108.

<sup>42</sup> Ibidem. Almeida, Maria Hermínia Tavares de. "Federalismo.....". P. 90 a 95.

tos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários. O texto constitucional aprovado em 1988 inovou ao incluir o município como um terceiro ente federado, caso único nas federações existentes, e ao atribuir-lhe protagonismo na descentralização de competências, principalmente na área social. Se, por um lado, isso significou a possibilidade de ampliação da participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro lado, significou a ampliação das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos vinte e seis (26) estados, do Distrito Federal e dos cinco mil, quinhentos e sessenta e três (5.563) municípios brasileiros<sup>43</sup>.

Um claro exemplo é o direito à educação. Na Constituição Federal aprovada em 1988 a distribuição de competências entre os entes federados combinou as de tipo privativo e concorrente quanto a esta matéria. Contudo, a Carta de 1988 era imprecisa quanto ao regime de colaboração, uma vez que situou o poder público como responsável por assegurar o direito à educação, mas, com uma organização federativa extremamente descentralizada, não definiu quais seriam as competências dos entes federados. A imprecisão do texto constitucional quanto ao regime de colaboração em conjunto, combinado à extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista, inviabilizaram as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola mediante a vinculação constitucional de recursos tributários a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, reforçando o princípio da autonomia<sup>44</sup> dos entes federados na aplicação desses recursos. Assim, o Brasil está distante em assegurar o princípio de igualdade de oportunidades inerente ao direito à educação, tendo em vista a definição de um regime de colaboração que dissocia os mecanismos de partilha dos recursos tributários e as de-

---

<sup>43</sup> Dados coletados no site: <http://www.brasil.gov.br/pais>.

<sup>44</sup> A autonomia dos entes federados é sempre relativa, visto que não existe nem completa relação de subordinação ao governo central e nem completa autonomia, configurando uma relação de interdependência entre os entes federados.

sigualdades de capacidade orçamentária e de acesso a bens e serviços dos governos autônomos que compõem a heterogênea e descentralizada federação brasileira<sup>45</sup>.

Um outro exemplo no Brasil de diferenciação dos direitos sociais diz respeito a lei estadual do Estado do Rio de Janeiro que instituiu pisos salariais diferenciados para determinadas categorias profissionais, afastando a aplicação do salário mínimo nacionalmente estabelecido pelo Governo Federal. Esta lei foi objeto de grande discussão jurisprudencial em sede de ação direta de inconstitucionalidade em face do artigo 7º, inciso IV da Constituição que determina a unificação do salário mínimo nacional, porque, inicialmente, a lei estabelecia um salário mínimo regional para o Estado. Após o Supremo Tribunal Federal<sup>46</sup> ter declarado inconstitucional a lei originária que instituía o salário regional diferenciado, o poder legislativo do Estado do Rio de Janeiro passou a instituir anualmente uma lei que, agora, define o piso salarial estadual. A última lei é de janeiro de 2007<sup>47</sup>. A lei que agora define o piso salarial estadual foi, então, declarada constitucional, em face da flexibilidade expressa pelo inciso V do artigo 7º da Constituição brasileira de 1988 que dispõe que o piso salarial deve ser proporcional à extensão e à complexidade do trabalho. Ora, na verdade o poder legislativo do Estado do Rio de Janeiro utilizou-se de um subterfúgio jurídico para fazer valer, na prática, uma diferenciação no que diz respeito ao mínimo em termos de salário a nível nacional, configurando, desta forma, um claro exemplo da diversidade que a descentralização político-administrativa opera no Estado brasileiro.

---

<sup>45</sup> Conclusões retiradas de: Castro, Maria Helena Guimarães de. "As Desigualdades Regionais no Sistema Educacional Brasileiro". In Henriques, Ricardo (org.). **Desigualdades e Pobreza no Brasil**. Ed: IPEA. Rio de Janeiro, 2000. P. 425 a 458.

---

<sup>46</sup> Toda a discussão jurisprudencial teve por fundamento a questão das diferenças sociais regionais em face do princípio da igualdade social estabelecida pela Constituição brasileira de 1988, especialmente no que diz respeito ao salário mínimo nacionalmente unificado, segundo o artigo 7º, inciso IV. Cf. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2358-6. Relator Ministro Marco Aurélio; Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2369-1. Relator Ministro Marco Aurélio; Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2403-5. Relator Ministro Nelson Jobim; Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2401-9. Relator Ministro Nelson Jobim. Todos os acórdãos podem ser consultados no site do Supremo Tribunal Federal: <http://www.stf.gov.br>.

---

<sup>47</sup> Lei estadual (RJ) nº 4.987 de 29 de janeiro de 2007 - Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - Brasil. Pode ser consultada no site: <http://www.alerj.rj.gov.br>.

### **3.3. A igualdade como limite à descentralização**

O princípio da igualdade no Brasil representa um limite de contenção da força descentralizadora dos poderes políticos e administrativos, pois é um importante instrumento necessário ao alcance da justiça social em todo o território nacional. A igualdade condiciona autonomia, porém, não pode esvaziar a atuação das entidades fragmentadas, sob pena de suprimir o espaço democrático de participação e autodefinição das próprias políticas públicas locais.

O princípio da igualdade em um Estado de autonomias político-administrativas, portanto, funciona como forma de equilíbrio entre a justiça social e a democracia e entre a liberdade e a força unitária de concentração do Estado. As entidades fragmentadas devem, assim, exercer os poderes políticos e administrativos a ela conferidos pela Constituição, atendendo às necessidades locais, sem descuidar do respeito ao conteúdo das matérias de competência do Estado central, transformadas, muitas vezes, em normas gerais ou programas de governo vinculativos. O respeito ao mínimo de igualdade, à dignidade social e ao conteúdo essencial da autonomia político-administrativa garantirá o desenvolvimento de forma equilibrada e justa.

## **4. AUTONOMIA *VERSUS* IGUALDADE**

### **4.1. Os mecanismos jurídicos de solução da dicotomia e o critério da equiparação das condições de vida**

A dicotomia autonomia *versus* igualdade procura, portanto, equacionar as seguintes questões: 1) a coexistência da determinação constitucional da igualdade das condições de vida de todos indivíduos que fazem parte de um mesmo Estado e o princípio da descentralização político-administrativa; 2) a determinação do conteúdo mínimo de igualdade de condições de vida, ou seja, quais os direitos sociais e econômicos que devem fazer parte deste conteúdo mínimo; 3) a problemática da distribuição de competências administrativas e normativas entre os entes autônomos - o princípios da supletividade no direito brasileiro, como garantia do mínimo de igualdade nas políticas sociais e econômicas - tendência centralizadora; 4) e o controle político e administrativo, como forma de atender ao princípio igualitário.

Todas estas questões são resolvidas através dos mecanismos de controle jurídicos previstos na Constituição, que ora privilegiam a autonomia, e ora, dão ênfase à igualdade como força de coesão socioeconômica no país. A conclusão, porém, é que tanto um princípio

quanto o outro são relativizados quando a ordem jurídica admite apenas um critério de equiparação, quanto às condições de vida de todos os cidadãos de um mesmo país, já que o critério de igualdade absoluta mostra-se incompatível com a adoção da autonomia político-administrativa como determinante da forma de Estado, unitária descentralizada ou federal<sup>48</sup>.

O critério da equiparação, resolvido no direito alemão como princípio da uniformidade das condições de vida<sup>49</sup>, não exige a igualdade absoluta, mas sim a garantia de um mínimo, ou de um conteúdo mínimo que se possa garantir a todos os cidadãos de um mesmo Estado relativamente à fruição dos direitos sociais, econômicos e culturais. Este mínimo jurídico igualitário dependerá da importância que a Constituição dá a cada serviço ou prestação de natureza social, cuja competência recairá sobre o Estado central. Os direitos fundamentais, portanto, enquanto elementos fundamentais do ordenamento, objetivo de proteção do cidadão em face do Estado e de garantia do mínimo de dignidade individual, representam um fator de uniformização<sup>50</sup>, embora alguns direitos sociais, por sua própria natureza, tenham características diversificadas, exigindo assim uma maior descentralização político-administrativa, v.g. a vertente social do direito ao meio ambiente.

Algumas desigualdades nos planos jurídico e social são admitidas segundo critérios de discriminação razoáveis, fundamentados e legítimos, tal como ocorre com os direitos relativos aos estrangeiros residentes e não-residentes por exemplo; como os direitos das

---

<sup>48</sup> Gavin, Juan Peman. **Igualdad de los Ciudadanos y Autonomías Territoriales**. Ed: Civitas. Madrid, 1992. P. 123 e 124.

<sup>49</sup> O princípio da uniformidade das condições de vida ("einheitlichkeit der lebensverhältnisse") encontra-se no artigo 72, II da lei Fundamental de Bonn. Sobre a análise deste princípio no direito alemão. Cf. León, José María Baño. **Las Autonomías Territoriales y el Principio de Uniformidad de las Condiciones de Vida**. Ed: Instituto Nacional de Administración Publica, Madrid, 1988. P. 69 a 140.

<sup>50</sup> Ibidem. León, José María Baño. **Las Autonomías.....** P. 208 a 213.



peças portadoras de deficiências e outras diferenças, que exigem do Estado ações positivas para equilibrar as situações e garantir igual oportunidade para todos. Não basta simplesmente garantir a igualdade, o Estado tem o dever de garantir o acesso à igualdade. As ações afirmativas aparecem dentro do conceito de Estado compensador e cooperativo, segundo uma lógica baseada no equilíbrio e em um critério de equiparação das condições de vida.

Estas desigualdades admitidas e legítimas, segundo a ordem jurídica, constituem a chave para a compreensão da coexistência entre autonomia e igualdade. A fragmentação dos poderes do Estado, sob esta perspectiva, torna-se fundamental ao cumprimento pelo Estado de seu papel de intermediador no processo de compensações socioeconômicas. Sem a descentralização, o Estado não poderia implantar políticas locais de desenvolvimentos nas regiões mais necessitadas e, em última análise, não poderia aspirar por uma política social igualitária, uma vez que não conseguiria solucionar as desigualdades. Logo, a autonomia é elemento necessário à busca pela igualdade.

As compensações efetivadas pelo Estado em matéria de bem-estar refletem um outro princípio de grande importância para a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, o princípio da solidariedade<sup>51</sup> que também deve ser aplicado quando se trate de regiões desiguais no âmbito territorial de um mesmo Estado. A solidariedade permite medidas de compensação e distribuição de receitas, com grande relevo nas áreas financeira e econômica da Administração Pública, como por exemplo: a distribuição de receitas tributárias ou outras receitas do Estado de maneira a atender às necessidades das áreas mais carentes; os subsídios destinados a projetos sociais relativos às entidades autônomas que não disponham de meios financeiros para desenvolvê-los, dentre outras medidas que fazem da solidariedade um instrumento de equilíbrio entre a autonomia e a igualdade. O equilíbrio da dicotomia é necessário para afastar a centralização total, cujas políticas compensatórias adquirem relevo e impedem as desigualdades extremas ou a máxima concentração.

---

<sup>51</sup> Ibidem. Gavin, Juan Peman. *Igualdad...* P. 251 a 305.

A dicotomia também é resolvida através dos sistemas de representação político-partidária das entidades fragmentadas nos órgãos de representação política do Estado central. Assim ocorre no Brasil através do Senado, órgão político que compõe o Congresso Nacional, na qualidade de órgão legislativo do governo central e que é integrado pelos senadores, representantes dos Estados no sistema político-legislativo brasileiro.

A autonomia encontra limites na igualdade que, por sua vez, perde o seu caráter absoluto no Estado de bem-estar democrático, em razão dos valores da liberdade e dignidade da pessoa humana que informam todo o ordenamento. E, assim, o equilíbrio funciona através dos seguintes mecanismos e princípios jurídicos:

1) o princípio da descentralização político-administrativa que integra a própria forma do Estado, o que acentua as diferenças sociais;

2) a garantia de igualdade de posições jurídicas e de condições básicas para o exercício dos direitos sociais, econômicos e culturais, o que exige da infra-estrutura dos órgãos políticos e da Administração Pública uma igualdade no modelo organizatório básico de cada entidade autônoma, muitas vezes à semelhança com o modelo central, em uma tentativa de aproximar os serviços essenciais e fundamentais;

3) a exigência de um mínimo de igualdade, o que acaba por refletir na opção política de cada Estado em eleger qual o conteúdo mínimo dos direitos sociais, econômicos e culturais, cuja competência será reservada ao Estado central. A própria Constituição aponta a importância destes direitos e dos serviços a eles inerentes, sendo matéria de reserva constitucional. Este conteúdo mínimo deve levar em conta um critério de equivalência e uniformidade e não de igualdade absoluta;

4) a posição jurídica dos cidadãos que em cada ente autônomo não pode exceder a determinado nível. A igualdade surge como fator de limitação político-administrativa, refletida na prevalência legislativa do Estado central em matéria de política de bem-estar;

5) a igualdade, no entanto, não pode desnaturar o regionalismo e a federação, por isso a repartição de competências garante o equilíbrio de poderes entre a esfera central e autônoma;

6) e, por fim, a fiscalização no cumprimento das normas de caráter geral e constitucional pelo Estado central, através do controle judicial de constitucionalidade dos regulamentos e leis; político, como a possibilidade de intervenção no Estado brasileiro; e administrativo servem, também, como garantias do princípio da unidade do Estado, favorecendo o equilíbrio da força autonômica.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **5.1 O Estado de bem-estar e os direitos sociais, econômicos e culturais como opção política constitucional de justiça social e igualdade real**

**5.1.1** O Estado de bem-estar é um estado social. O poder público, a fim de alcançar a justiça social, passa a direcionar suas atividades, tendo como fim a concretização da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, segundo o princípio da igualdade e de igual oportunidade para todos. O processo democrático modifica as bases da concepção de justiça social e introduz o critério da dignidade da pessoa humana, como necessário para alcançar a justiça.

**5.1.2** O princípio da igualdade reconstruído no Estado social tem por fundamento os critérios da universalidade dos direitos sociais, econômicos e culturais e da igualdade real destes mesmos direitos. A igualdade real no Estado de bem-estar é: 1) um valor, por ser concebida como um dos valores superiores do ordenamento jurídico do Estado português e do brasileiro; 2) um direito fundamental, quando pensada sob a ótica do cidadão destinatário das funções prestadoras do Estado social; 3) e um princípio jurídico-político que informa todo o ordenamento do Estado, vinculando-o ao princípio da justiça e ao da dignidade da pessoa humana. O Estado de bem-estar encontra-se vinculado aos princípios da igualdade real, justiça social e dignidade da pessoa humana e à sua Administração Pública impõe-se atuar de acordo com estes princípios.

O Estado deve buscar diminuir as desigualdades como forma de atender à finalidade de igualar as condições de vida dos indivíduos que residem em seu território. Porém, além das dificuldades ligadas às despesas públicas necessárias à concretização da democracia social em sua plenitude, avulta a problemática associada ao prin-

cípio da igualdade real, imposição constitucional quanto aos direitos sociais, econômicos e culturais, que entra em conflito com o princípio constitucional da descentralização político-administrativa. Ou seja, a igualdade real aqui aparece como uma força centralizadora das opções e decisões político-administrativas do Estado, porém, por outro lado, o Estado não pode suprimir totalmente a margem de livre decisão político-administrativa dos Estados no Brasil, sob pena de violar o princípio da autonomia e o próprio pacto federativo.

## **5.2 Como funciona o princípio da igualdade no Estado de autonomias político-administrativas?**

**5.2.1** As formas de Estado complexas, que pressupõem a descentralização política e administrativa parcial ou total, possuem o desafio político e institucional de realizar os valores da liberdade, ou seja, da autonomia, e da igualdade de todos os cidadãos quanto aos níveis de prestação dos direitos sociais, econômicos e culturais. As regras de competência contribuem para a escolha política de quais serão as matérias das quais se exige um tratamento único e igualitário. Estas matérias, portanto, passam a ser de competência dos poderes do Estado central.

O jogo de equilíbrio entre igualdade e autonomia operou no plano social, econômico e cultural dos diversos países do hemisfério ocidental alterações substanciais, em especial patrocinadas pelo processo de abertura democrática em muitos deles após a década de 1960, que passaram a desenvolver uma nova concepção de bem-estar: o bem-estar justo, participativo e igualitário, fundado no princípio da dignidade da pessoa humana. A crescente intervenção do Estado nos setores social e econômico, através de planos de direção, com a institucionalização de amplas garantias sociais, propiciou um processo de homogeneização e centralização das políticas de bem-estar. Porém, a abertura política, com a ampliação das bases de sufrágio e a crescente participação política e administrativa no âmbito dos processos de tomada de decisão por parte do Estado, exigiram a descentralização das suas funções, de forma a atender, também, as demandas por uma maior eficiência e rapidez na prestação dos serviços de interesse público.

5.2.2 O princípio da igualdade no Brasil representa um limite de contenção da força descentralizadora dos poderes políticos e administrativos, pois é um importante instrumento necessário ao alcance da justiça social em todo o território nacional. A igualdade condiciona autonomia, porém, não pode esvaziar a atuação das entidades fragmentadas, sob pena de suprimir o espaço democrático de participação e autodefinição das próprias políticas públicas locais.

### 5.3 Autonomia *versus* igualdade

5.3.1 A dicotomia autonomia *versus* igualdade procura equacionar as seguintes questões: 1) a coexistência da determinação constitucional da igualdade das condições de vida de todos indivíduos que fazem parte de um mesmo Estado e o princípio da descentralização político-administrativa; 2) a determinação do conteúdo mínimo de igualdade de condições de vida ou seja, quais os direitos sociais e econômicos que devem fazer parte deste conteúdo mínimo; 3) a problemática da distribuição de competências administrativas e normativas entre os entes autônomos - o princípio da supletividade no direito brasileiro, como garantia do mínimo de igualdade nas políticas sociais e econômicas - tendência centralizadora; 4) e o controle político e administrativo, como forma de atender ao princípio igualitário. Todas estas questões são resolvidas através dos mecanismos de controle jurídicos previstos na Constituição, que ora privilegiam a autonomia, e ora, dão ênfase à igualdade como força de coesão socioeconômica no país, tais como: 1) o critério da equiparação das condições de vida do direito alemão; 2) as discriminações razoáveis e legítimas; 3) as compensações de receita financeira operada pelo Estado central; 4) o princípio da solidariedade; 5) e os sistemas de representação político-partidária das diversas entidades políticas fragmentadas no órgão de representação política do Estado central.

E, ainda: 1) o princípio da descentralização político-administrativa que integra a própria forma do Estado, o que acentua as diferenças sociais; 2) a garantia de igualdade de posições jurídicas e de condições básicas para o exercício dos direitos sociais, econômicos

e culturais, o que exige da infra-estrutura dos órgãos políticos e da Administração Pública uma igualdade no modelo organizatório básico de cada entidade autônoma, muitas vezes à semelhança com o modelo central, em uma tentativa de aproximar os serviços essenciais e fundamentais; 3) a exigência de um mínimo de igualdade, o que acaba por refletir na opção política de cada Estado em eleger qual o conteúdo mínimo dos direitos sociais, econômicos e culturais, cuja competência será reservada ao Estado central. A própria Constituição aponta a importância destes direitos e dos serviços a eles inerentes, sendo matéria de reserva constitucional. Este conteúdo mínimo deve levar em conta um critério de equivalência e uniformidade e não de igualdade absoluta; 4) a posição jurídica dos cidadãos que em cada ente autônomo não pode exceder a determinado nível. A igualdade surge como fator de limitação político-administrativa, refletida na prevalência legislativa do Estado central em matéria de política de bem-estar; 5) a igualdade, no entanto, não pode desnaturar o regionalismo e a federação, por isso a repartição de competências garante o equilíbrio de poderes entre a esfera central e autônoma; 6) e, por fim, a fiscalização no cumprimento das normas de caráter geral e constitucional pelo Estado central, através do controle judicial de constitucionalidade dos regulamentos e leis; do controle político, como a possibilidade de intervenção no Estado brasileiro; e administrativo que servem, também, como garantias do princípio da unidade do Estado, favorecendo o equilíbrio da força autônoma. 